Адміністративний примус:



Ігор КРИВОШИЯ
магістр філософії, студент за спеціальністю «правознавство» Навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання Національної академії внутрішніх справ України

В українській правовій науці до цього часу висвітлювалися лише окремі сторони адміністративного примусу, робилися поверхневі спроби пов'язати їх між собою класифікаційним розподілом, спираючись на доробок російських дослідників у цій галузі. Свої власні, українські концептуальні розробки, які охоплювали б праці не лише російських фахівців, але й науковців європейського рівня, досі не проводилися. Україна йде шляхом правового розвитку, піднімається нова хвиля реформування адміністративних відносин, отже, актуальність теми адміністративного примусу засвідчує низка нових проблем

Передусім необхідно встановити місце послуг з вжиття заходів адміністративного примусу в галузі публічного права у зв'язку з переходом України на європейські стандарти публічних відносин між державою і індивідом. Адже внаслідок цього переходу основне завдання публічної влади було визначене не як застосування державою відносно індивідів загальних принципів адміністративного управління, а як надання особам адміністративних послуг у сфері публічного адміністрування. Постає питання про сутність заходів примусу, які застосовуються в ході виконання державою своїх функцій, оскільки ці заходи визначаються вже нормами не тільки публічного, але й приватного права. При цьому законодавець встановив, що публічний інтерес має слугувати приватним цілям, які узгоджуються із суспільними потребами. Звідси виникає друга проблема, що полягає у встановленні місця послуг, пов'язаних із застосуванням примусових заходів, які надаються державою суспільству загалом, а не окремим приватним особам, тобто у визначенні ролі адміністративного примусу в галузі публічного права.

Оскільки адміністративний примус в галузі публічного права виникає на основі адміністративного примусу в галузі адміністративного права, вирішення зазначеної проблеми потребує встановлення суті адміністративного примусу, що водночас звужує об'єкт дослідження: від аналізу адміністративного примусу в галузі публічного права загалом слід перейти до аналізу адміністративного примусу в галузі адміністративного права зокрема. Це третя проблема, з якою стикається дослідник, коли намагається визначити сутність адміністративного примусу в українському праві. Зі сказаного випливає, що першочергове завдання – дослідити, як публічний інтерес має слугувати приватним цілям під час застосування примусових заходів у ході здійснення державою своїх адміністративних функцій.

Поставлене завдання реалізується перш за все через призму тлумачення нормативно-правових актів у наукових доробках українських і зарубіжних фахівців. Головним джерелом для будь-якого аналізу в галузі права виступають чинні нормативно-правові акти. Так, в Україні правову базу для адміністративного примусу створюють два кодекси і декілька інших офіційних документів, зазначених нижче. На превеликий жаль, досі не існує повних Адміністративного кодексу й Адміністративно-процесуального кодексу, які охоплювали б всі відповідні відносини в державі. Їхню функцію поки виконують Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий ще 7 грудня 1984 р., і Кодекс адміністративного судочинства України, прийнятий 6 липня 2005 р., з відповідними змінами і доповненнями. Вони регулюють більшість питань, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу, тоді як решта регулюється окремими законами, найважливішими серед яких є закони «Про міліцію» від 20.12.1990 р. і «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р., та численними підзаконними актами.

У вітчизняній правовій науці загальнотеоретичні проблеми адміністративного примусу висвітлюють лише А. Т. Комзюк і Т. О. Коломоєць. Кожен з них опублікував монографію на цю тему, а Т. О. Коломоєць написала ще й декілька статей. Монографія А. Т. Комзюка має назву «Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації» і є першою публікацією подібного роду в Україні. У цьому полягає її основна цінність, проте вона має переважно відомчий характер, тобто присвячена проблемам діяльності органів внутрішніх справ. В українській правовій науці всеохоплюючий характер має лише монографія Т. О. Коломоєць «Адміністративний примус в публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації», у якій автор доволі послідовно і систематично виклала питання, пов'язані із сутністю адміністративного примусу, торкнувшись і низки практичних положень.

Проте ця монографія має і недоліки, головним з яких є використання праць виключно російських авторів, незважаючи на досвід європейських правників у цій сфері. Використання праць Гегеля становить виняток, але вони не пов'язані із проблемою надання послуг у галузі публічного права, оскільки стосуються лише визначення загальних принципів державного управління. Сформульовані на їх основі цілі адміністративного примусу були визначені Т. О. Коломоєць без урахування нових законодавчих підходів (стаття «Щодо питання визначення мети адміністративного примусу в публічному праві України»). Отже, мета адміністративного примусу була визначена нею в перехідний період розвитку вітчизняного законодавства, тому сутність нового підходу, який полягає в наданні державою послуг у галузі публічного права, не знайшла висвітлення у її монографії.

У подальших працях дослідниці вдалося зробити певні кроки в цьому напрямку. Оскільки вона послідовно допрацьовувала класифікацію поглядів російських юристів з урахуванням чинного законодавства (стаття «Щодо доцільності системного підходу при дослідженні потенціалу адміністративного примусу в публічному праві України»), її увага зосередилася на пошуку нових положень, необхідних для такої класифікації (стаття «Генезис та основні пріоритетні напрями доктринального дослідження публічного права як нормативної підстави адміністративного примусу»). Оскільки такі положення не можна було знайти у працях Гегеля, вона звернулася до положень давнього римського права, всебічного дослідження яких так і не провела.

Отже, необхідно використати в якості джерел також праці з класичного римського права і класичної європейської правової філософії, які мають засадничий і спеціальний характер, щоб ширше висвітлити питання виникнення адміністративного примусу і його подальшого розвитку.

В якості джерел засадничого характеру використані: 1) ґрунтовна праця вітчизняних вчених О. А. Підопригори та Є. О. Харитонова «Римське право», яка давно стала класичним підручником у цій сфері; 2) «Метафізичні начала вчення про право» Іммануїла Канта, присвячені розгляду римського права в широкому культурологічному контексті. Кант поставив на перше місце категорію «приватний інтерес», оскільки саме на ньому ґрунтується законодавство і право, чим заклав підвалини філософії права як самостійної дисципліни. До уваги взято і праці його найближчих послідовників, а саме: Р. Штаммлера (1856-1938), Р. фон Моля (1799-1875), К. Т. Велькера (1790-1869), О. Бера (1817-1895), Ф. Ю. Шталя (1802-1861), Р. фон Гнейста (1816-1895), які розробили поняття правової держави. Адже її формування в сучасній Україні відбувається на основі положень, переважно розроблених цими ж правниками.

У якості джерела спеціального характеру була використана монографія відомого вітчизняного дослідника римського права професора М. Я. Пергамента «Договорная неустойка и интерес в римском и современном гражданском праве», яка висвітлює роль приватних інтересів у правовідносинах, що мали місце за давньоримських часів, у більш вузькому науковому плані. Актуальність цієї праці полягає в тому, що М. Я. Пергамент (1866-1932) поєднав дослідження ролі приватних інтересів у римському праві, де основною категорією був публічний інтерес, і в сучасному праві, де приватний інтерес є основою законодавства і права. Концепція приватного інтересу належить римському юристу Доміцію Ульпіану. В подальшому під виразником приватного інтересу в римському праві розуміли правову спільноту, концепцію якої розробив римський юрист і філософ Цицерон. Ідея правової спільноти лягла в основу поняття правової держави, яке у XIX столітті сформувалося у працях німецьких юристів – послідовників Іммануїла Канта.

Для порівняння в якості іншого джерела спеціального характеру була використана праця сучасного дослідника І. П. Андрушка «Категорія «інтерес» у конституційному праві: поняття і зміст», який аналізує роль інтересу в сучасних умовах через призму застарілих радянських джерел і творів К. Маркса та Ф. Енгельса, відшукуючи саме в них світоглядні орієнтири для зміцнення сучасного правового суспільства, що гальмує і розуміння, і впровадження концепції розбудови правової держави в Україні.

Для аналізу конкретних видів адміністративного примусу були використані всі наявні в Україні посібники і статті, що стосуються цієї теми: 1) два посібники під назвою «Адміністративна відповідальність» (один з них написаний Т. О. Коломоєць, а другий В. К. Колпаковим); 2) стаття О. Кривенка «Юридична природа адміністративно-попереджувальних заходів»; 3) стаття О. Кулешова «Застосування адміністративною службою міліції примусових заходів припинення правопорушень».

Загальний аналіз примусу як правового явища

Щоб зрозуміти сутність будь-якого правового явища, перш за все необхідно дослідити його в історичній перспективі. З цієї точки зору найбільше значення для нас мають саме погляди класичних римських юристів, оскільки вони заклали фундамент сучасної правової культури. Ми маємо й інші причини звернутися до них. По-перше, вітчизняна православна культура ще з часів рецепції римського права Візантією використовує римські правові канони у внутрішньоцерковних правовідносинах, що закріплено у відповідних церковних уставах. Цей факт промовисто говорить про те, що для неї характерна морально-правова оцінка примусу саме з огляду на його відповідність чи невідповідність нормам римського права. По-друге, з часу прийняття нового Цивільного кодексу України, який є найважливішим після Конституції правовим актом, канони римського права закріпилися в якості пануючих уже на правовому рівні. Це підштовхує нас до того, щоб розібратися в сутності поняття «адміністративний примус», яке використовується в римській правовій культурі та правовій традиції.

Говорячи про джерела права, римські юристи зазначали, що воно ґрунтується не стільки на Божій волі, скільки на відповідності правових приписів природному праву, яке розумілося як усоблення загального стану космічної гармонії у Всесвіті і протиставлялося суспільному хаосу. Власне кажучи, їхні погляди засвідчували панівні язичницькі уявлення тих часів. Відповідно до них загальним принципам справедливості мають підкорюватися однаковою мірою і боги, і люди. Проте римські правові погляди були настільки досконалі, що в подальшому знаходили застосування навіть під час вирішення візантійськими правниками майнових і немайнових судових спорів, які мали в тому числі й внутрішньоцерковний характер, оскільки досягнення особистих і матеріальних благ не ставилося за мету діяльності, яку провадила у суспільстві церква, а тому з її боку заперечень не виникало. Таким чином, кінцевою метою застосування примусу в римському праві у всі часи його існування було відновлення у світі миру, гармонії та злагоди з метою недопущення сваволі, безладу та хаосу.

Адміністративний примус в римському праві виникав не через необхідність створення системи гарантій у сфері дотримання зобов'язальних відносин (бо будь-який примус відносно осіб міг здійснювати лише суд), а через наявність проблем, пов'язаних з упорядкуванням системи звичайних речових прав. На думку римських юристів, структура права власності передбачала право володіння, користування і розпорядження, але зрештою його первинною основою виступало право володіння, яке, своєю чергою, ґрунтувалося на праві речового посідання. Право посідання визначалося як право особи на володіння будь-якою наявною в неї річчю, доки не вступить у силу законний вирок суду з цього приводу, незалежно від спо-

проблеми та перспективи

собів її набуття, які могли бути як законними, так і незаконними. Феномен посідання як самостійного правового інституту полягав у тому, що фактичне володіння річчю, яке ґрунтувалося на факті, а не на праві, все ж одержувало правовий захист. Звідси випливає, що адміністративна відповідальність наступала не за порушення речових зобов'язань, а за порушення встановлених адміністративних принципів посідання речей, тобто за самосуд.

Таким чином, адміністративний примус не мав характеру цілеспрямованого вольового застосування державою свого впливу на визначених осіб з метою формування в них певної поведінки, а знаходився в руках приватних осіб, яким держава надала повноваження захищати їхні речові права самостійно до моменту судового вирішення всіх спірних питань, безпосередньо пов'язаних з виникненням у них прав на речі.

Визначення адміністративного примусу

В українській правовій науці існують два визначення адміністративного примусу. Перше з них належить Т. О. Коломоєць, яка виходила з того, що в римському праві (якщо розглядати його як систему права, а не як навчальну дисципліну) не існувало поділу права на приватне і публічне, тому при розгляді місця в ньому адміністративного примусу «досліджувати публічне право слід у його співвідношенні, взаємодії із приватним». Адміністративний примус слід розглядати в широкому і вузькому сенсі. У вузькому сенсі «адміністративний примус – легальна можливість уповноважених державних органів (осіб) здійснювати певні дії щодо обмеження прав, свобод і інтересів осіб (адміністративний примус у суб'єктивному розумінні, що існує поряд з адміністративним примусом в об'єктивному розумінні як сукупність правових норм, які визначають засади його існування)».

Отже, Т. О. Коломоєць ставить визначення адміністративного примусу в об'єктивному розумінні в залежність від його визначення в суб'єктивному розумінні і при цьому розглядає його виключно в негативному аспекті, як обмеження інтересів, прав і свобод громадян. Однак зазначимо, що в римському праві адміністративний примус розглядався в позитивному аспекті і розумівся як реалізація особою свого права на захист посідання своїх речей. Для здійснення цього захисту необхідно було отримати адміністративну постанову у формі інтердикту від осіб, яка займаються досудовим слідством, а на стадії виконання можна було обходитися і без допомоги держави. Це говорить про те, що слід внести корективи і у визначення адміністративного примусу в об'єктивному розумінні, оскільки воно регулює не лише правові норми, що стосуються державних посадових осіб, але й правові норми, які мають відношення до процедури приватного виконання.

У ширшому сенсі адміністративний примус, на думку Т. О. Коломоєць, – «це особливий, комплексний, поліструктурований, об'єктивно необхідний та обумовлений різновид державно-правового примусу, визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного або психічного впливу уповноважених державних органів виконавчої влади, в деяких випадках суддів, посадових судових осіб, а в деяких випадках і громадських об'єднань на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб навіть всупереч їх волі та бажанню у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (адміністративних правопорушень) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого економічного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроперспективної мети».

Отже, адміністративний примус загалом визначається в рамках правосвідомості та правової поведінки як один з методів правового регулювання, один зі способів правового впливу на правовідносини. Оскільки правова поведінка складається з протиправної та непротиправної, доцільно знову виокремити у правовому впливі позитивний та негативний аспекти. Надаючи основного значення позитивному аспекту правового впливу, Т. О. Коломоєць знову закономірно визначає його через негативний, оскільки, на її думку, він здійснюється у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень прав, свобод та інтересів осіб.

Проте в цьому визначенні, на відміну від попереднього, сфера застосування адміністративного примусу справедливо розширена (порівняно з римським правом) на відносини, що не мають на меті правове регулювання статусу речей, а стосуються правового регулювання зобов'язань. Оскільки навіть коли речі розглядаються відповідно до всіх канонів римського права не лише як речі, які сприймаються на дотик (тілесні), але й як речі, які на дотик не сприймаються (безтілесні), у нинішніх умовах рецепції римських правових понять особисті майнові та немайнові відносини в цивільному праві носять не речовий, а зобов'язальний характер. Однак хоча адміністративне право в сучасній правовій науці розглядається через призму цивільного права, на мою думку, речовий характер відносин, які регулюються адміністративним правом, все одно зберігається, оскільки адміністративний примус уже не обмежується заходами адміністративної відповідальності, а включає в себе і заходи адміністративного попередження та припинення правопорушень.

Тому є актуальним і більш раннє визначення А. Т. Комзюка (незважаючи на те, що воно було перероблене Т. О. Коломоєць), згідно з яким «адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі та бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення».

Про ознаки адміністративного примусу, які визначають його місце у правовій системі та його роль у механізмі правового регулювання, читайте у наступному номері «Правового тижня»